

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR  
CÂMPUS PROF. FRANCISCO GONÇALVES QUILES  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**JACIELLI SCHLIWE FERREIRA**

**VERIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES MAIS RECORRENTES EM  
LICITAÇÕES DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DA FAZENDA NO PERÍODO DE  
2013 A 2015 NO MUNICÍPIO DE ESPIGÃO D'OESTE - RO.**

**CACOAL - RO**

**2017**

**JACIELLI SCHLIWE FERREIRA**

**VERIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES MAIS RECORRENTES EM  
LICITAÇÕES DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DA FAZENDA NO PERÍODO DE  
2013 A 2015 NO MUNICÍPIO DE ESPIGÃO D'OESTE - RO.**

Artigo apresentado à Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – Câmpus Prof. Francisco Gonçalves Quiles como requisito parcial para a conclusão do Curso de Bacharel em Ciências Contábeis sob a orientação da Profª Mª Ellen Cristina de Matos.

**CACOAL – RO**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Fundação Universidade Federal de Rondônia  
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

---

F383v Ferreira, Jacielli Schliwe.

Verificação das irregularidades mais recorrentes em licitações da secretária municipal da fazenda no período de 2013 a 2015 no município de Espigão d' Oeste - RO / Jacielli Schliwe Ferreira. -- Cacoal, RO, 2017.

20 f.

Orientador(a): Prof.<sup>a</sup> Ma. Ellen Cristina de Matos

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) -  
Fundação Universidade Federal de Rondônia

1. Irregularidades. 2. Licitação. 3. Espigão d' Oeste. I. Matos, Ellen Cristina de. II. Título.

CDU 657

---

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR**  
**CÂMPUS PROF. FRANCISCO GONÇALVES QUILES**  
**DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

O artigo intitulado “**Verificação das irregularidades mais recorrentes em licitações na Secretaria Municipal da Fazenda, no período de 2013 a 2015 no Município de Espigão D’Oeste-RO**”, elaborado pela acadêmica Jacielli Schliwe Ferreira, foi avaliado pela banca examinadora em \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2017, tendo sido \_\_\_\_\_.

A orientadora foi a Professora Ma. Ellen Cristina de Matos.

---

Profa. Ma. Ellen Cristina de Matos  
Presidente da Banca

---

Profa. Ma. Liliane Maria Nery Andrade  
Membro da Banca

---

Profª. Ma. Simone Maria Gonçalves de Oliveira Uilian  
Membro da Banca

---

Nota

**CACOAL– RO**

**2017**

## **VERIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES MAIS RECORRENTES EM LICITAÇÕES NA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA NO PERÍODOS DE 2013 A 2015 NO MUNICÍPIO DE ESPIGÃO D' OESTE - RO**

Jacielli Schliwe Ferreira<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

A Lei de Licitação nº 8.666/1993 foi criada para melhorar a aquisição de bens e serviços que o setor público necessita e nela estão contidas normas que devem ser obedecidas para execução dos processos de licitação na Administração Pública, respeitando os princípios constitucionais: da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Conforme TCU (2009) nem sempre e nem todas as regras são seguidas, gerando erros e irregularidades que, em alguns casos, provocam perdas ao erário público. O estudo realizado tem como objetivo geral verificar as irregularidades mais frequentes ocorridas no processo de licitação da Secretaria Municipal da Fazenda de Espigão do Oeste-RO, no período de 2013 a 2015. Foi utilizada a metodologia de pesquisa bibliográfica, descritiva com análise documental e caráter dedutivo. Foram analisados 25 processos de licitação, das modalidades pregão eletrônico e presencial, detectando-se 6 (seis) tipos de irregularidades mais comuns, as quais são reconhecidas como erros, e não transparecem intenção de afetar negativamente o erário ou o patrimônio público. Os erros verificados foram: documentos fora de ordem/numeração fora de ordem; páginas sem numeração; diferença no valor apresentado em forma de tabela; documentos não assinados; sem cópia da ata do processo; falta de documento anexo no processo. Verificou-se que para irregularidades nos casos detectados a indicação é a correção do erro e criação de medidas para prevenção de novas falhas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Irregularidades. Licitação. Espigão d' Oeste.

## **1 INTRODUÇÃO**

Em meados da Era Medieval na Europa surge com o crescimento do governo a necessidade de adquirir de terceiros aquilo que o Estado não conseguia por si só dispor, em situação de disputa se fazia a compra do que se era desejado quando a melhor proposta, assim surgindo o que conhecemos hoje como licitação, definida por Meirelles como a escolha mais vantajosa para a Administração Pública (RIBEIRO, 2007; MEIRELLES 1990).

Esse processo vem se adaptando a realidade da sociedade e com ele outro fator de muita influência no setor público: a corrupção. Mesmo com os vários procedimentos burocráticos

---

<sup>1</sup> Acadêmica concluinte do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Rondônia – Campus Francisco Gonçalves Quiles, com Trabalho de Conclusão de Curso elaborado sob a orientação da Professora Ellen Cristina de Matos.

criados pelas leis, ainda se encontram vários atos que prejudicam a Administração Pública (ROCHA, 2012).

Assim, os órgãos públicos que atuam na fiscalização (Tribunais de Contas e Ministério Público) como entidades de controle social (observatórios sociais) apresentam o resultado de suas atuações por meio de relatórios ou documentos, publicando os erros e irregularidades apuradas, principalmente em processos de licitações.

A pesquisa teve como problema: Quais as principais irregularidades apuradas nos processos licitatórios da Secretária Municipal da Fazenda nos períodos de 2013 a 2015 no município de Espigão do Oeste- RO? E apresentou-se como objetivo geral: analisar processos licitatórios para levantar as irregularidades mais recorrentes em licitações na SEMAF nos períodos de 2013 a 2015 no município de Espigão do Oeste.

O presente trabalho teve inicialmente base bibliográfica buscando um conhecimento mais específico da situação sobre licitações, utilizando-se de artigos, livros, manuais e teses para abranger o assunto, elaborando-se o referencial sobre fatos já ocorridos. Tomando forma qualitativa e caráter dedutivo a pesquisa teve por objetivo a identificação das irregularidades nas licitações, utilizando-se 25 licitações que foram disponibilizadas pela SEMAF, ocorridas nos períodos de 2013 a 2015.

O referencial teórico apresenta informações acerca do processo de licitações de uma forma objetiva e clara, abordando os temas de: licitações - história e conceito; processo licitatório no Brasil; responsáveis pela licitação; modalidades de licitação; tipos de licitação; sanções administrativas e penais e erros e fraudes em processos de licitação, tendo como principal fonte a Lei 8.666/93 Lei de Licitações.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 LICITAÇÕES - HISTÓRIA E CONCEITO**

De acordo com Ribeiro (2007) relatos históricos a esse procedimento de aquisição ou alienação de bens do órgão público é muito antigo, tem suas primeiras ações ainda na Europa Medieval, onde eram postos avisos pelas ruas que marcavam o local e data da licitação, e que os interessados a participar e que pudessem suprir a essas necessidades do governo que comparecessem.

A “vela e pregão”, nome este usado na época para esse processo, se iniciava com o acendimento de uma vela, em seguida os participantes apresentavam suas propostas e até que a vela acabasse ou apaga se por si só, eram feitas as ofertas, assim que estes atos acontecessem ganhava a licitação, a proposta mais vantajosa (RIBEIRO, 2007).

A licitação é ato constitucional que deve ser efetuado para a formalização de contratos da Administração Pública, buscando suprir necessidades das entidades do Estado, tanto na aquisição de bens, serviços ou alienações, onde se consiga a proposta mais vantajosa para a entidade respeitando todos os princípios e critérios regulados (OLIVEIRA, 2015).

De acordo com Meirelles (1988) é o procedimento pelo qual a administração busca proposta mais vantajosa para seu interesse, dando igual oportunidade aos que querem participar, devendo obedecer os padrões estabelecidos.

## 2.2 PROCESSO LICITATÓRIO NO BRASIL

No Brasil verifica-se o surgimento do procedimento, inicialmente do âmbito federal, de compra e venda da Administração Pública com o Decreto nº 2.926/1862, em seu art. 1, que aprova a contratação para fornecimento, construção ou concertos fazendo convocação mediante anúncio em local público para todos os interessados.

Passando por várias transformações, em 1868 foi expandido o processo administrativo para os Estados e Municípios, com a Lei nº 5.456/1968, autorizando a especificação de acordo com cada peculiaridade regional ou local. Mesmo assim havia muitas falhas no processo de licitação e contratos, sendo que após o processo de democratização, entre 1987 a 1988, ocorreu a atualização da legislação com os Decretos – Lei nº 2.348 e nº 2.360, instituindo o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos (RIBEIRO, 2007).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, art. 37, inc. XXI, a licitação recebeu *status* de princípio constitucional para todos os entes, sejam da administração pública direta ou indireta do setor público de todos os órgãos da confederação (RIBEIRO, 2007).

Mas somente em 1993 se teve o aperfeiçoamento das normas de licitação com a criação da Lei nº 8.666/1993 que está em vigor até os dias atuais, estando descritos procedimentos, modalidades, tipos, inexigibilidades, prazos e anulação da licitação. Havendo mais uma modificação pela Lei nº 10.520/2002 que inseriu mais uma modalidade de licitação: o “Pregão”, modalidade pela qual se pode adquirir bens e móveis comuns, inovando na forma de processo

exigindo somente ao final a documentação para o participante que será contratado evitando assim mais tempo no processo (PESTANA, 2013).

A CF/88 estabelece no art. 22, inc. XXVII que é de competência da União legislar sobre as licitações e contratos públicos em todas as modalidades, sendo administração direta, autarquias e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, empresas públicas ou de economia mista. E apresenta no parágrafo único que Lei Complementar pode autorizar Estados a legislar sobre aspectos específicos já que cada ente tem suas características distintas devidas a vários fatores. Desta forma entendesse que a União norteia as regras gerais destinadas a todos os entes nacionais e permite que cada ente estabeleça suas regras específicas (BRASIL, 1988).

Aos órgãos competentes cabe legislar conforme suas limitações. A responsabilidade de zelar pelo processo de licitação cabe, inicialmente a administração com um controle interno para fiscalizar e otimizar as despesas e orçamentos, não retirando a responsabilidade da comissão de licitação que deve acompanhar todas as fases da licitação, tendo como fiscalizadores externos diferentes órgãos como: Ministério Público, Tribunais de Contas e a Sociedade que tem o seu direito a participação resguardado pela CF/88 art. 74, § 2º onde qualquer cidadão pode denunciar irregularidades públicas (MOURÃO, COUTO, 2011).

### 2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

No capítulo II na seção I art. 22 da lei 8.666/1993, está vigorando sobre as modalidades de licitação cabíveis, que são: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão, sendo que pela Lei nº 10.520/2002 foi instituída uma nova modalidade denominada pregão. E que somente estas podem ser utilizadas como modalidades, no § 8 do art.22 deixa proibido a criação de nova modalidade por parte das entidades públicas e também combinação de ambas (BORGES, 2014).

Na figura 1 são apresentadas as modalidades de licitação existentes e suas respectivas descrições.

MODALIDADES DE LICITAÇÃO	DESCRIÇÃO
Concorrência	<p>Modalidade indicada para transações de grandes valores, salvo os casos apresentados no art.19 desta mesma lei. Para a participação, a legislação preconiza que todos os interessados podem participar sem prévio cadastro, contando então com uma previa comprovação dos requisitos mínimos para a obtenção do objeto proposto no edital. Sendo que os valores para a esta modalidade e prazo para a divulgação são de:</p> <p style="text-align: right;">Continua [...]</p>



[...] Continuação	<p>a) Valores iniciais para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00 e para compras e demais serviços acima de R\$ 650.000,00.</p> <p>b) Prazo para publicidade de 45 dias quando o regime for de empreitada integral ou se o tipo de licitação for melhor técnica ou tipo técnica e preço e de 30 dias para os demais casos</p>
Convite	<p>Os concorrentes sempre serão do mesmo ramo, pois o objeto deve ser o mesmo, podendo estes já serem cadastrados ou não, sendo eles escolhidos e convidados pela unidade administrativa que oferece a licitação, devendo ser no mínimo 3 participantes. A entidade publica deverá fixar cópia do convite em local público, e caso houver mais concorrente já cadastrado este poderá apresentar interesse com até 24 horas antes das apresentações das propostas.</p> <p>Se por determinada razão não forem apresentadas três propostas, sendo por limitações do mercado ou por desinteresse dos convidados, a administração devera montar justificava, assim não precisando de nova licitação, em caso de dois concorrentes se verificara o melhor para a contratação e em caso de um simplesmente será feita a contratação.</p> <p>Em caso de haver licitação que ocorra a sucessão do objeto a lei determina que os convidados não poderão ser sempre os mesmos, enquanto houver mais concorrentes cadastrados, tendo que a cada processo ser no mínimo acrescentado ou trocando, por um dos que já estão.</p> <p>Tendo que essa seja uma modalidade declarada mais simples, cumprirá inicialmente para sua utilização determinados valores e prazo para publicação:</p> <p>a) Para obras e serviços de engenharia até R\$ 150.000,00 e para compras e demais serviços até R\$ 80.000,00.</p> <p>b) Prazo de publicidade de 5 dias úteis.</p>
Tomada de preço	<p>É a modalidade de médio valor, onde todos os interesses devem estar devidamente cadastrados, e os que ainda não forem cadastrados poderão se inscrever até 3 dias antes das apresentações das propostas. Observando que para sua utilização desta modalidade os requisitos iniciais de valor e prazo são:</p> <p>a) Os valores até de R\$ 150.000,00 a R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e para compras e demais serviços entre R\$ 80.000,00 a R\$ 650.000,00.</p> <p>b) Prazo de publicidade de 30 dias para licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço e de 15 dias nos demais casos.</p>
Leilão	<p>Modalidade que podem participar qualquer interessado, nela se faz a venda de bens móveis que não serão utilizados pela a Administração pública, ou que sejam apreendidos ou penhorados e de bens imóveis adquiridos de processos judiciais ou de dação de pagamento. A disputa se dá mediante lances de valores, e ganha quem oferecer o maior lance, sendo que este lance pode ser igual ou superior ao valor da avaliação. A Administração deve publicar o evento com 15 dias de antecedência as disputas.</p>
Concurso	<p>Tipo de aquisição que qualquer interessado pode concorrer, sendo que se haver a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, onde ao vencedor será dado um prêmio ou remuneração pecuniária, sendo que todos os requisitos para a melhor escolha estejam de descritos no edital, este que deverá estar disponível no mínimo com 45 dias de antecedência. Cabe se ressaltar a distinção de concurso- modalidade de licitação- de concurso público, o primeiro se faz para a contratação do trabalho, já descritos, e o concurso público é para contratação na forma de agente público.</p>
Pregão	<p>Com a criação da Lei 10.520/02 tornou se a sexta modalidade de licitação.</p> <p>No pregão a Lei nº 10.520/02 não há determinação de valores e sim que o objeto da licitação sejam “bens e serviços comuns”, classificados como aqueles que Art., 1º, parágrafo único “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, um exemplo seria material para escritório no caso uma caneta com descrições específicas como sendo : caneta esferográfica transparente de cor azul.</p>

Continua [...]

[...] Continuação.

Outra diferença bem específica do Pregão é a sua inversão de fases, entre habilitação e julgamento. Nesse caso em especial o participante no início da disputa assinará um documento que confirme que ele tenha os requisitos pedidos no edital para a participação, em seguida será feita a licitação, onde ao final o concorrente que apresentar a proposta mais vantajosa ganha a disputa. Evitando a perda de tempo, pois ao invés de analisar muitos documentos, ou seja de todos os participantes da disputa, em prol da burocracia para a habilitação, somente será analisado a do ganhador, havendo qualquer irregularidade que inviabiliza a contratação do ganhador será analisado os próximos concorrentes em sequência justa de classificação.

**Figura 1:** Modalidades de licitações.

**Fonte:** (Lei 8.666/1993; NOBREGA,2016; OLIVEIRA, 2015; FURTADO,2015).

## 2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO

Os tipos de licitação não se confundem com as modalidades Furtado (2015) explica que tipo de licitação será os requisitos pelo qual é feita a escolha proposta, e modalidade nada mais é que os tipos de procedimento utilizado pela Administração para a convocação dos participantes. A Lei 8.666/93 traz no seu Art.45, § 1º as seguintes opções:

- I - a de menor preço quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;
- II - a de melhor técnica;
- III - a de técnica e preço.
- IV- a de maior lance ou oferta nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Oliveira (2015) enfatiza em dizer que a legislação não admite o uso de qualquer outro tipo de avaliação para as licitações. Verifica se que inicialmente o menor preço é sempre mais utilizado, pois se tratam de produtos comuns, lembrando que em âmbito federal se torna obrigatório o uso de melhor técnica e preço para a aquisição de bens e serviços de informática.

Nobrega (2014) descreve os tipos de licitação de forma básica:

- a) Menor preço: é frequentemente mais utilizado e sairá vencedor o licitante que cumprir com os requisitos do edital ofertando o menor preço, sendo muito utilizado na contratação de serviços, exceto em obras e bens de fornecimento. Em caso de empate se fará um sorteio.
- b) Melhor técnica: serão analisados especificamente e unicamente os aspectos técnicos para que aja um vencedor. Desta forma os participantes entregaram as propostas em devido prazo em edital, estas que serão abertas do dia da licitação, onde a comissão

verificara a parte técnica e todos os requisitos publicados em edital. Lembrando que após declarada a melhor opção, se começará a negociação sobre valor, sendo que este não possa ser superior ao já fixado em edital publicado.

- c) Melhor técnica e preço: neste tipo de licitação a comissão deverá se utilizar de forma média ponderada em tais aspectos. Nesta modalidade tanto quanto na melhor técnica será feita em prol de serviços que detenho desempenho intelectual assim como preconiza legislação como, por exemplo: elaboração de projeto, fiscalização, gerenciamento, etc.
- d) Maior lance ou oferta: modelo é utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de serviços, e se dá por terminado quando feito a maior oferta dos concorrentes, muito utilizado na modalidade de Leilão.

## 2.5 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E PENALIS

No art. 58, inc. IV da Lei 8.666/1993 vem resguardando alguns direitos a Administração Pública, que são a alteração ou encerramento do contrato unilateralmente, fiscalização da execução do que se foi contratado, a aplicação de sanções nos casos de inexecução total ou parcial do objeto e a guarda de algum bem móvel ou imóvel, pessoal ou serviço vinculados ao contrato a fim de se resguardar diante de uma falta contratual.

Sendo que nos casos de cancelamento de contrato a legislação dispõe ao contratado a possibilidade de defesa. Informando em que casos pode ser utilizado, ou seja, para que tal ações sejam tomadas deve se haver justificativa constada em lei.

Furtado (2015) explica que a Lei 8.666/1993 indica as penalidades administrativas que são cabíveis, mas ela não informa em que situação as sanções devem ser tomadas, para tal punição é necessário que a Administração Pública o informe no edital e sejam repetidas no contrato. São sanções administrativas:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Não somente serão estas as punições, diante de que essas são simplesmente como maneira de prevenção e repressão ao não cumprimento do acordado em contrato e edital. Nos artigos 89 a 99, são descritas as sanções penais, ou seja, quem irá decidir a total punição será o Poder Judiciário, devido ao pressuposto de que são medidas tomadas que ocasionaram prejuízos a Administração Pública ou a terceiros.

As penalidades variam de tempo prescrito em lei, que podem ser de 6 meses a 5 anos de detenção do indivíduo, de 6 meses a 2 anos com a proibição de participação em licitação, uma multa que varia de acordo com a proporção do prejuízo ocasionado. Sendo que o dano causado a Fazenda Pública a pena poderá ser a maior de 3 anos a 6 anos e multa (NOBREGA, 2014).

A legislação não só fala a punição dos contratados mas já descreve a partir do art. 80, que funcionários públicos também responderão por participação em desacordo com a lei visando frustrar os objetos da licitação ou beneficiando se ou a terceiros, sendo exonerado e respondendo civilmente a seus atos.

No caso de sanções administrativas em licitações e contratos, estas são consequências de um ato ou um conjunto de atos, praticados por licitantes e contratados da Administração Pública que causem prejuízo à Administração ou violem normas de observância obrigatória. A finalidade das sanções administrativas em licitações e contratos é reprovar a conduta praticada pelo responsável do ato e desestimular a sua reincidência, bem como prevenir sua prática futura pelos demais licitantes e contratados. As sanções podem ter o caráter preventivo, educativo, repressivo ou visar à reparação de danos (SLTI/MP, 2014).

## 2.6 ERROS E FRAUDES EM PROCESSOS DE LICITAÇÃO

Leite (2014) descreve em seu trabalho, que a corrupção está espalhada no mundo todo, e que em uma pesquisa feita em 2013, pela Transparência Internacional, o Brasil ficou sendo o 72º lugar entre os países mais corruptos. No Brasil inicia-se com a CF/88 a incidência da probidade administrativa, que de certa forma descreve a conduta que deve ter um funcionário

público. Uma vez que para algumas ações seja que necessário o conluio de agente público com pessoa privada.

Na apostila de Análise de documentos fiscais relacionados a fraudes na licitação pública do TCU (2009) explica que pode haver dois tipos de irregularidades que são: o erro e fraudes. Distinguindo essas duas situações. Fraudar é feito por meio de ação de utilizar meios para criar situações para enganar terceiros e prol de benefícios, sendo feita em plena e total consciência. Já o erro tem específica característica de que ocorra sem devida intenção, podendo acontecer por falta de atenção, desconhecimento, ação involuntária, motivos não pelo se queira fingir algo.

As irregularidades são analisadas de duas formas conforme MOURÃO e COUTO (2009), de acordo com sua gravidade. Caso a falha não cause prejuízo ao certame de licitação e não fira nenhum dos princípios que regem a licitação, está devera terá os erros sanados pela Administração. E quando as falhas de alguma forma causarem prejuízo a entidade pública ou estejam em desacordo com os princípios de legalidade, isonomia, moralidades e de caráter competitivo, este processo de licitação deverá ser cancelado e efeito outro.

### **3 METODOLOGIA**

Realizou-se pesquisa bibliográfica mediante a utilização de material já publicado, assim como livros, periódicos, artigos e tese material sobre o tema licitação, dando conhecimento a fatos já existentes que servirão como modelo para pesquisa.

Teve caráter dedutivo, sendo que este método se utiliza do conhecimento geral partindo para um particular, partindo de fatos verdadeiros permitindo chegar a fatos reais pois não há nada que interfira em sua lógica. Formato descritivo, pois foram verificados, anotados e expostos os fatos encontrados nos 25 processos de licitação analisados, que não tiveram informações modificadas.

Na pesquisa de campo, com a ida em local para a constatação de procedimentos que devem ou deveriam ocorrer, sendo estes procedimentos padrões que podem influenciar nos eventuais achados para a realização da pesquisa. Momento que foi definido a secretária a ser analisada, utilizando o requisito de provável quantidade de processos de licitação em relação ao tempo disponível para verificação. Foi realizada a pesquisa documental com visitas

realizadas no mês de fevereiro de 2017 na Secretária de Fazenda do município de Espigão do Oeste, local do mesmo onde foram verificadas as licitações dos períodos de 2015, 2014 e 2013 todas estas licitações já encerradas, ou seja, liquidada e pagas.

Para a constatação do objetivo principal da pesquisa que tem por finalidade verificar as principais irregularidades mais ocorrentes na SEMAF de Espigão do Oeste. Foram analisadas as licitações que estão à disposição da comunidade, assim, como prevê legislação sendo documento público, dos respectivos anos de 2013, 2014 e 2015. Constatou se a efetivação de 25 licitações nesses períodos, utilizando muito o sistema registro de preço, formato pelo qual a administração minimiza o tempo de espera.

Para atender ao primeiro objetivo foi realizada a pesquisa bibliográfica por meio da qual a pesquisadora tomou conhecimento quanto aos requisitos necessários à execução de uma licitação.

Quanto ao segundo objetivo específico foi verificado inicialmente a existência da lei orgânica municipal de 1990 de Espigão do Oeste, que está à disposição *on – line* no site da prefeitura, tendo sido pesquisado em outros órgãos do estado se poderia haver alguma determinação específica para o estado que se refletiria aos municípios e por último indagando o setor de comissão de licitação sobre as leis que eram respeitadas para a elaboração e execução de licitações. Tendo como resultado que o município utiliza a Lei de Licitação nº 8.666/1993, Lei da Modalidade Pregão nº 10.520/2002.

Para o terceiro objetivo já se faz jus a Lei 8.666/93 onde vem descrevendo os respectivos procedimentos de punição administrativamente ou judicialmente as irregularidades que possam ser encontradas e também o manual do TCU (2010) de jurisprudência onde se encontra os acórdãos de casos já tidos como base.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Foram verificados 25 processos de licitações realizados no período de 2013 a 2015 referente às aquisições de bens e serviços para a SEMAF de Espigão do Oeste. Do total, foram 7 processos na modalidade pregão eletrônico e 18 no pregão presencial. Para realização da maioria a Administração Pública utilizou-se do registro de preço, metodologia por meio da qual se cadastram os bens ou serviços que respectivamente irá precisar.

Na figura 2 são apresentados os tipos e quantidade de irregularidades verificadas nos processos analisados:

<b>Tipos e quantidade de irregularidades</b>	<b>Quantidade</b>
I- Documentos fora de ordem/ Numeração fora de ordem	3
II - Páginas sem numeração	2
III - Diferença no valor apresentado em forma de tabela	2
IV - Documentos não assinados	10
V - Sem cópia da ata do processo	7
VI - Falta de documento anexo no processo	6

**Figura 2:** Tipos e Quantidades de irregularidades

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2017)

Para irregularidades relacionadas aos documentos fora de ordem/ numeração fora de ordem e páginas sem numeração, irregularidades identificadas nos itens I e II (figura 1) observa-se falta de organização nos processos.

O TCU (2010) esclarece que a organização dos processos, principalmente quanto a paginação, representa uma das formas auxiliares para realização de um controle maior sobre a licitação, levando em consideração que os atos anexos são postos cronologicamente, seguindo os acontecimentos da licitação; a numeração e sequencia demonstram que as ordens de determinados fatos estão sendo seguidos. Outro detalhe é que todas as páginas anexas além de numeradas devem ser assinadas pelo responsável.

No Acórdão 1257/2004 Plenário no TCU (2010) traz em uma das suas notas que a Administração “observe o correto sequenciamento das peças dos autos de processos e a devida numeração sequencial das folhas”, na decisão sobre esse fato o TCU indicou a regularização das folhas e que a Administração deveria promover medidas que evitassem essas e outras irregularidades.

Quanto ao item III (figura 2) pode-se afirmar que as licitações analisadas têm sua execução e utilização dos bens ou serviços adquiridos realizados em partes: faz-se o contrato com o valor que foi estipulado e conforme a necessidade faz-se a apropriação do bem ou serviço pela Administração Pública.

Nesta situação são anexos aos processos: documento com tabela organizando o total utilizado em determinado período. Observou-se por meio da pesquisa 2 (dois) processos apresentaram erro (diferença) no valor desta tabela em relação ao valor total pago. Considerando a irrelevância da diferença dos valores apurados (diferenças de centavos ao valor a ser pago), percebe-se que pode ser classificado como um erro de quem produziu a tabela.

Existem 4 (quatro) classificações de erros:

- a) os de documento (*lato sensu*) que é a distorção do conteúdo do documento por vícios como o da declaração onde conteúdo do documento é diferente do desejado por quem redigiu;
- b) o erro formal não vicia e nem torna inválido o documento. Haverá um erro no documento quando for possível identificar a coisa e validar o ato;
- c) o erro material declarado de erro de fácil constatação não necessita de maior exame para se identificar ocorre quando há um visível desacordo entre o que foi requerido e o que de fato foi escrito no documento;
- d) o erro substancial que é uma falha no documento o deixando incompleto por falta de informações indispensáveis não podendo ser utilizado (PORTAL DE LICITAÇÃO, 2011).

Fica claro que a irregularidade III se enquadra no erro material, pois visivelmente se nota o desacordo com o que foi constado nas tabelas e o valor a ser pago, devendo haver um simples ajuste a tabela para sanar essa diferença, em suma o erro material simplesmente exige sua correção visto que o falha não alterou os atos devidos.

A falta de assinatura em documentos a irregularidade mais detectada nos processos verificados (item IV, da figura 2), sendo encontrada em 10 (dez) documentos. Conforme TCU (2010) todos os documentos devem conter identificações e assinaturas do responsável ou as assinaturas que devem fazer parte do documento.

A falta de assinatura em documentos foi verificada em mais de um documento, indicando uma falha do responsável, devido ao fato de que seja o mesmo o emite do documento ou ele é o responsável pela verificação e anexação ao processo. Visto que falta de assinatura em determinados documentos podem levar a nulidade do processo de licitação, ou seja, o processo será cancelado totalmente, por isso é de suma importância que respectivos responsáveis devem sempre observar essa falha.

Dentre os itens essenciais para composição de um processo de licitação está a ata ou o relatório da comissão de licitação (item V, figura 2). Este documento é de suma importância à realização da licitação, pois nestes é que são transcritos os fatos ocorridos, garantido veracidade a licitação, onde estará a assinatura dos participantes presentes e comissão.

A falta da ata pode gerar dúvidas sobre os fatos ocorridos, pois nela contém os fatos que possam modificar de alguma forma os trâmites do processo de licitação, devendo todos os participantes ter acesso a mesma, atribuindo-lhe validade e eficácia para fins de habilitação e classificação, respeitando o princípio da formalidade.



No TCU (2010) traz Acórdão 1351/2004 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator) “oriente suas comissões de licitação no sentido de que as atas das reuniões de licitação registrem de forma circunstanciada todas as decisões e todos os fatos relevantes ocorridos durante o processo licitatório”.

Foram registradas, conforme pesquisa, a falta de documentos anexos a processos de licitação em 6 (seis) situações (item VI, figura 2). Utilizando o sistema de registro de preço, o qual tem validade por um ano, foi o mais utilizado para realização desses processos. Ele é constituído por um conjunto de procedimentos autorizado pela legislação sendo encontrada na Lei 8.666/1993, art. 15 parágrafos II, de acordo com o TCU (2010) é um sistema no em que a Administração Pública cadastra bens ou serviços que precisará, sendo obedecidas as normas de licitação, ou seja, tendo edital, descrição de objeto e prazos. Os objetos da licitação não serão usados imediatamente e esse cadastro ficará à disposição para eventual necessidade de utilização, e somente assim podendo ser contratada a empresa.

Não sendo a contratação obrigatória pela Administração, podendo se utilizar de outra modalidade, se caracterizar necessário. Esse sistema é frequentemente utilizado para compra de bens ou serviços utilizados constantemente durante o período e que não tem como ter uma exata previsão de quanto será gasto em um período, um exemplo são despesas para almoxarifado.

Nessa situação o TCU (2010) informa que para efeito de comprovação dessas despesas, somente poderão ser aceitos documentos emitidos em data igual ou posterior à de entrega do numerário.

Nos processos verificados, apesar das irregularidades encontradas somente em 4 (quatro) processos ocorreram medidas de observação: 2 (dois) processos com irregularidades de páginas e outros 2 (dois) com a distorção de informações em tabela. Ao verificar, notou-se que as referentes páginas continuaram sem numeração e as tabelas foram rasuradas a mão com caneta como medida de correção.

Mesmo com as irregularidades encontradas e as observações feitas, todas as licitações foram liquidadas e pagas, sendo que estavam anexados aos processos os comprovantes de pagamentos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As licitações surgiram com a finalidade de viabilizar as atividades da Administração Pública por ocasião da obtenção de bens e serviços necessários a execução de suas obrigações. Com o passar dos anos a Administração Pública foi se aprimorando para melhorar seu desempenho em todos seus procedimentos, incluindo os processos de licitações.

Considerando que o processo de licitação compõe-se por vários atos, ou seja, por muitos procedimentos necessários a sua execução, garantindo legitimidade do processo. Mesmo com tantos procedimentos ainda ocorrem falhas e irregularidades, as quais podem ser denominadas erros ou fraudes.

O que diferencia o erro (sem intenção) da fraude (com intenção) é a consciência do ato e a intenção de benefício próprio ou a terceiros, podendo ser classificada pelo grau de dano que pode causar ao erário público, podendo não resultar em sanção alguma ou até mesmo no cancelamento do processo de licitação.

Havendo irregularidades confirmadas que não infrinjam nenhum dos princípios da Administração Pública, uma das indicações do TCU (2010) é saná-las, para não prejudicar o processo. Mas caso essas irregularidades não respeitem essas normas de licitação ou os princípios, o processo deve ser cancelado assim como qualquer um de seus atos.

Este estudo teve como objetivo geral verificar as irregularidades mais frequentes verificadas nos processos de licitação ocorridos na Secretária Municipal da Fazenda de Espigão do Oeste. Foram detectados 6 tipos diversos de irregularidades:

- I. Falta de paginação e documentos fora de ordem indicando desorganização por parte do responsável, pois uma observação simples que ajuda no controle do processo;
- II. A distorção na tabela em relação ao valor total final, caracterizando erro material que deve ser simplesmente sanado, e remete ao método em o agente está executando seu trabalho;
- III. Documentos sem assinatura mesmo sendo emitido pelos responsáveis;
- IV. A falta da ata anexa ao processo, documento importante para ao processo, pois garante que qualquer imprevisto seja descrito e repassado aos envolvidos podendo até resultar em mudanças no processo;

- V. Falta de documentos assim como a ata, todo e qualquer documento produzido a partir do processo de licitação seja, na parte de abertura, contratação execução e finalização deve ser anexado ao processo, fazendo parte deste dando legitimidade e veracidade ao processo.

Sobre as irregularidades encontradas, no Manual do TCU (2010) são apresentadas decisões e acordões sobre essas e inúmeras outras situações, tendo como base juntamente a Lei nº 9.784/1999 (lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), utilizada por todas as esferas.

Para que as falhas não prejudiquem o certame de licitações e nem o erário público pede-se para que as irregularidades sejam sanadas e, nos casos contrários, deve ser cancelado o processo de licitação mesmo que este já esteja em fase de execução.

Observando os resultados alcançados com a confirmação de 6 (seis) irregularidades detectadas percebeu-se que o sistema de licitação em Espigão do Oeste ainda está falho, observou-se em outras pesquisas realizadas pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso, Tribunal de Contas do Amapá e o Tribunal de Contas do Minas Gerais, que essas irregularidades, houveram a detecção dos mesmos erros.

Sugere-se para futuras pesquisas o levantamento de erros e irregularidades na entrega de produtos e prestação de serviços licitados, bem como também uma verificação sobre a atuação do setor de controladoria do Município de Espigão do Oeste – RO nos processos de licitação.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Cyonil. Licitações e Contratos.3.ed..Rio Janeiro: Eliser,2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível: <  
[http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_08.09.2016/ind.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/ind.asp)> Acesso em: 11 out. de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Critérios gerais de controle interno na administração pública. Julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Análise de documentos fiscais relacionados a fraudes na licitação pública. Setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html> > Acesso em: 11 outubro de 2016.

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. Lei nº 8666, de 21 de Julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm) > Acesso em: 13 Setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 Julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm) > Acesso em: 13 de Setembro de 2016.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão secretaria de logística e tecnologia da informação departamento de logística coordenação geral de normas. Sanções administrativas em licitações e contratos.2014.Disponível em : < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/manual-sancoes-22-09.pdf> > Acessado em : 20 março de 2017.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão secretaria de logística e tecnologia da informação departamento de logística coordenação geral de normas. Sanções administrativas :diretrizes para formulação de procedimento administrativo especifico.2015. Disponível em : < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf> > Acessado em: 20 de março de 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. rev. Atual e ampl. – Belo Horizonte: Forum, 2015. Disponível em < <http://bidforum.com.br/flipping/1493/html/index.html#236/z>>. Acessado em 01 de novembro de 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo, organizadoras. **Método de Pesquisa**; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009. Disponível em :< <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisas.5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Mariana de Andrade. Fundamentos de metodologia, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEITE, Glauco costa. Instrumento de fomentos relacionados a denúncias de corrupção. **Revista Brasileira de Direito**. v. 10, nº.1 ,2014. Disponível em: < <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/620/981>>. Acessado em 10 de Novembro de 2016.

MATIAS-PERREIRA, José. Manual de metodologia da pesquisa científica. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: **Revista dos Tribunais**,1988.

MOURÃO, Licurgo; COUTO, Daniel Uchôa Costa. A fiscalização dos processos licitatórios na Administração pública. **Revista do Tribunal de contas de Minas Gerais**. Minas Gerais. v. 78, nº1, março de 2011.

NÓBREGA, Marcos. Licitação e contratos administrativos. Disponível em: <[http://www.esmal.tjal.jus.br/arquivosCursos/2013\\_07\\_29\\_14\\_52\\_40\\_MATERIAL%20DO%20ALUNO%20I%20-%20Licita%E7%F5es%20e%20Contratos%20Administrativos.pdf](http://www.esmal.tjal.jus.br/arquivosCursos/2013_07_29_14_52_40_MATERIAL%20DO%20ALUNO%20I%20-%20Licita%E7%F5es%20e%20Contratos%20Administrativos.pdf)> Acessado em:: 13 de agosto de 2016.

PESTANA, Marcio. Licitações Públicas no Brasil. Exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

PORTAL DE LICITAÇÃO. O Erro Formal e o Erro Material no Procedimento Licitatório.2011.Disponível em : < <http://www.portaldelicitacao.com.br/site/artigos/o-erro-formal-e-o-erro-material-no-procedimento-licitatorio/>> Acessado em :28 de junho de 2017.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. A evolução da licitação. Portal da classe contábil. 2007. Disponível em < <http://www.classecontabil.com.br/component/artigos/a-evolucao-da-licitacao?Itemid=> > Acessado em 13 de agosto 2016.

ROCHA, Rebecca Cerqueira. Reflexões sobre o tratamento jurídico - penal da corrupção no Brasil. João Pessoa: **Revista Cognitio Juris**, nº 4, abril de 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos.4. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.